

Probleme des Föderalismus im Bildungswesen der Bundesrepublik Deutschland—Strukturbericht der Bundesregierung

Yoshio Sato

1. Vordemerkung

Bis 1982 war die Regierung in der Bundesrepublik die Koalition der SPD und der FDP. Aber diese Koalition ist im September dieses Jahres zerbrochen. Danach wurde die Regierung die Koalition der CDU/CSU und der FDP. Und damit sieht es so aus, daß man die Diskussion über die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich nicht mehr hören kann. Mehr Kompetenzen der Bundesregierung und die Vereinheitlichung des Bildungswesens waren die wichtigen Punkten der Bildungspolitik von SPD seit der Zeit der Weimarer Republik. In einer Zeitschrift, die vom Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft im 1984 herausgegeben wurde, steht es geschrieben, wie folgt : (1)

Kooperativer Föderalismus

Die schwierigen Aufgaben in der Bildungspolitik können in weiten Bereichen nur im Zusammenwirken von Bund und Ländern bewältigt werden. In der föderalistischen Ordnung des Grundgesetzes bleibt die Wahrung eines Mindestmaßes an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse im Interesse der Freizügigkeit, die Sicherung der Chancengerechtigkeit im Bildungswesen und die Sicherung der Mobilität insbesondere im Beschäftigungssystem, eine ständig neu zu lösende Aufgabe des kooperativen Föderalismus. Dabei wurde und wird die Bundesregierung ihrer Verantwortung dadurch gerecht, daß sie die ihr nach dem Grundgesetz zustehenden bildungspolitischen Kompetenzen in vollem Umfang nutzt.

一
八
二

Der Titel dieses Artikel ist "Zwei Jahre Bildungspolitik—Eine

Zwischenbilanz". "Zwei Jahre" heißt Zwei Jahre seitdem die konservative Regierung (CDU/CSU/FDP) in Bonn entstanden ist. Hier wird das Zusammenwirken von Bund und Ländern betont. In demselben Jahr, im Jahr 1984 habe ich in einer Zeitschrift gelesen, daß der Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft nicht mehr aktiv ist. (2)

In dieser Zeitschrift steht es wie folgt geschrieben :

Abstinent ist man in Bonn auch, wenn es um eine gesamtstaatliche Bildungsplanung geht. Die Bildungsministerin hat seit Amtsbeginn keinen Hehl daraus gemacht, daß sie den Ländern eher Kompetenzen zurückgeben als sie selbst nutzen will. Und Kompetenzen hat der Bund seit Anfang der 70er Jahre in der Forschungsförderung, dem betrieblichen Teil der beruflichen Bildung und nicht zuletzt in der Bildungsplanung. Doch er nutzt sie—wenn überhaupt—eher zögernd. Die Länder sehen diese Bonner Askese nicht ungern, war ihnen doch der "kooperative Föderalismus" in der Bund-Länder Kommission für Bildungsplanung und Forschungsförderung (BLK), die seit Anfang der siebziger Jahre gerade auch vom Bund vorangetrieben wurde, nur eine lästige Pflichtübung. Und so hören sie nicht ungern wenn sich die Bundesbildungsministerin gegen "große Gesamtpläne" ausspricht, die "nicht überzeugt" hätten. Der "Kulturföderalismus" sei nicht nur "sachgerecht", sondern auch" eine Lehre aus der Geschichte". Die Folgen dieser Selbstkontrolle des Bundes sind unübersehbar : die Länder machen wieder, was sie wollen. Und ihr Wohlwollen gegenüber dem nachgiebigen und wenig fordernden Bund nimmt dabei eher noch ab. Der Generalsekretär der BLK Beschreibt die Lage so : "Waren in der sozial—liberalen Ära sieben Länder gegen den Bund, so sind es heute 11". Von einer konzertierten Wende kann also derzeit kaum die Rede sein. Jeder wendet vielmehr, wie und wohin er will. Der Bericht der alten Bundesregierung über "die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems"

von 1978, er müßte bald neu geschrieben werden : In diesem Bericht, auch Kompetenz— oder Mängelbericht genannt, war die Ungleichheit der Bildungsverhältnisse in der Bundesrepublik einmal zu Papier gebracht worden. Es war eine durchaus deprimierende Liste. Sie reichte von unterschiedlichen Übergangsregelungen nach der Grundschule, über unterschiedliche Abcchlüsse in der beruflichen Bildung. Selbst die Kultusministerkonferenz gelobte damals Besserung. In der Stellungnahme dieses Gremiums vom 20. 4. 1978 heißt es : "Die Kultusministerkonferenz ist sich bewußt, daß in der Bundesrepublik Deutschland ein stärkeres Maß an Einheitlichkeit insbesondere in den von der Bundesregierung angesprochen Problembereichen angestrebt werden muß". Die praktischen Folgerungen aus diesen guten Vorsätzen sind bislang kaum spürbar. Die Gräben zwischen den Ländern dürften sich bei wachsendem Länderegoismus eher noch weiter vertiefen, denn heilsamer Zwang zu mehr Einheitlichkeit wird von Bundesseite nun nicht mehr auf die Länder ausgeübt.

In diesem kurzen Aufsatz handelt es sich um den Bericht der Bundesregierung von 1978, der oben in der Zeitschrift erwähnt wird, und die Diskussion über diesen Bericht. Und ich will in diesem Aufsatz den Charakter des im Bildungswesen der Bundesrepublik typischen stabilen Kulturföderalismus, nämlich der Kulturhoheit der Länder behandeln.

2. Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems

Am 16. Dezember 1976 hat Bundeskanzler Helmut Schmidt in seiner Regierungserklärung angekündigt, einen Bericht über die strukturellen Probleme des Bildungssystems vorlegen und dabei auch prüfen will, "ob und wie die Notwendigkeit einheitlicher Lebensverhältnisse im ganzen Bundesgebiet bundesgesetzliche Regelungen sinnvoll" erscheinen lassen. Das Bundesministerium für Bildung und

一
八
〇

Wissenschaft hat inzwischen den Bericht fertiggestellt. Das Bundeskabinett hat Ende Januar 1978 diesen Bericht beraten. Und die Bundesregierung hat am 22. Februar diesen Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems beschlossen und am selben Tage dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugestellt (3)

Dieser Bericht, kurz "Mängelbericht" genannt, stellt in seinem ersten Teil die unterschiedlichen Regelungen der Länder an bestimmten "Naht- und Gelenkstellen" des Bildungswesens dar.—

Bundeseinheitliche Regelungen seien unbedingt erforderlich. Zu diesem Zweck erstrebt der Bund vermehrte Kompetenzen für Schulwesen, Berufsbildung und Lehrerbildung. Dazu wäre jedoch eine Änderung des Grundgesetzes notwendig.

Nach der Meinung der Bundesregierung sind in den folgenden Gebieten des Bildungswesens einheitliche Regelungen für das gesamte Bundesgebiet erforderlich, wenn ein Mindestmaß an Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse, an Freizügigkeitsvoraussetzungen für alle Bürger gewahrt werden soll. (4)

- 1) Die Bildungspflichtsdauer und Ausgestaltung des 10. Bildungsjahres.
- 2) Übergang von der Grundschule in die Mittelstufe.
 - (a) Der Zeitpunkt (Abschluß der Klasse 4, der Klasse 6 oder 7), über die Wahl einer weiterführenden Schulart entzuscheiden.
 - (b) Das daran anschließende Überprüfungsverfahren (Schulgutachten, Auswahlprüfung, Erprobungszeit).
 - (c) Die Anerkennung dieser Überprüfungsentscheidung in allen Ländern.
- 3) Die Übergängen und Abschlüssen des Sekundarbereichs I.
 - (a) Die gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse und Übergangsberechtigungen in allen Ländern.
 - (b) Das Angebot der wichtigen Abschlußarten in allen Ländern.
 - (c) Die einheitliche Gestaltung der Bildungsgänge ist nicht notwendig.

- (d) Bestimmte Schularten und Bildungsgänge im dualen System können organisatorisch unterschiedlich sein.
- 4) Die Übergänge und Abschlüsse der Sekundarstufe II.
 - (a) Einheitliche Gestaltung des Übergangs— und Abschlußsystems.(einschließlich der alle berufs— und studienqualifizierenden Bildungsgänge und Hochschulzulassung)
 - Voraussetzungen :
 - Anerkennung der Abschlüsse und der Übergangsberechtigungen
 - Die berufliche Bildung als gleichwertiger Bestandteil des Bildungswesens
 - (b) Das Angebot der wichtigen Abschlußarten in allen Ländern.
 - (c) Die einheitliche Gestaltung der Bildungsgänge ist nicht notwendig.
 - (d) Bestimmte Schularten und Bildungsgänge im dualen System können organisatorisch unterschiedlich sein.
- 5) Hochschulbereich
 - (a) Der Übergang von der Fachhochschule an die wissenschaftlichen Hochschulen.
 - (b) Gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse (auch unter verschärften Wettbewerbsbedingungen um Arbeitsplätze).
- 6) Weiterbildung
 - Gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse (wie bei den entsprechenden Abschlüssen der Erstausbildung).
- 7) Die Abstimmung der Ausbildungsinhalte in der beruflichen Bildung.
 - (a) Die Ausbildungsinhalte und Rahmen im dualen System. -Ausbildungsordnungen und Rahmenlehrpläne, Die Aufgabenverteilung zwischen verschiedenen Lernorten in Betrieb und Schule
 - (b) Die Inhalte des Berufsgrundbildungsjahrs (sowie der entsprechenden Angebote in

Berufsfachschulen) und der beruflichen Grundbildung im dualen System.

—— Vergleichbarer Ausbildungsstand
Duales System und Schule könne organisatorisch unterschiedlich sein. (vor allem je nach dem Berufsfeld)

(c) Gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse im gesamten Bundesgebiet.

8) Lehrerbildung

(a) Die Dauer des Studiums und der schulpraktischen Ausbildung.

(b) Gegenseitige Anerkennung der Abschlüsse, die nach den verschiedenen Lehrerausbildungsmodellen erworben werden.

Mit diesem Bericht für eine Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bildungswesen wollte die Regierung den nach der Verfassung für eine Grundgesetzänderung zuständigen Organen, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat, eine Grundlage für parlamentarische Debatte und für künftige Entscheidungen geben.

"Strukturentscheidungen" müßten nach Meinung der Bundesregierung durch die Volksvertretung des Gesamtvolkes, den Deutschen Bundestag, getroffen werden. Bei den Vereinbarungen und Staatsverträge der Länder, nach Ansicht der Bundesregierung, wird der Gesetzesvorbehalt der Parlamente, wie ihn Bundesverfassungs—und Verwaltungsgerichtsurteile der letzten Jahre fordert, mißachtet. (5)

3. Scharfe Kritik der Länder

Schon vor seiner offiziellen Veröffentlichung ist der "Mängelbericht" bei den CDU—regierten Bundesländern auf scharfe Ablehnungen gestoßen. (6) In einem von den Kultusministern der CDU/CSU erstellten "Anti—Bericht" wird im einzelnen zur Bedeutung und Notwendigkeit des Föderalismus auf folgendes hingewiesen :

- Vorteil von der Wettbewerbs— und Konkurrenzsituation der einzelnen Länder
- Vielfalt von Impulsen aus den einzelnen Ländern ;
Pionierleistungen.

—Bundesrepublik besteht aus den geschichtlichen, kulturellen, und landschaftlichen Gegebenheiten differenziertes Gebilde.

Nachteile der Uniformität und der Gleichmacherei :

Das Erkenntnisprozeß weg von der Wirklichkeit in Planungsstäbe, Diskussionszirkel und technokratischen Apparaturen.

Die Gefahr des Realitätsdefizits in den Bereichen, in denen es gelte, die enge persönliche Beziehung zwischen Lehrenden und Lernenden wiederzugewinnen bzw. herzustellen.

—Eine zentralistische Bildungspolitik der 70er Jahre ist inhaltlich durch einen tiefgreifenden Konsensverlust gekennzeichnet, der völlig unabhängig von der Frage ist, wie die Zuständigkeiten zwischen Bund und Ländern verteilt seien.

—Die Zukunft des Föderalismus

Die partnerschaftliche Zusammenarbeit zwischen den Ländern und zwischen Bund und Ländern.

Es ist aber merkwürdig, daß der Bericht nicht nur in den Unions—regierten Bundesländern auf Widerstände und Ablehnung stieß. Auch die SPD—Kultusminister haben auf die Möglichkeit eines vielfältigen Bildungsangebots hingewiesen.

Nach der Äußerung dieser Kritiken, am 17. Februar, erörterte die Bundesregierung diesen Bericht mit den Ministerpräsidenten der Länder, und die Länder kündigte, daß sie eine Stellungnahme vorlegen werde. Bund vereinbarte auch mit den Ländern ein weiteres Gespräch für den 12. Mai.

4. Rechtfertigung der Bundesregierung im Strukturbericht

Die Bundesregierung zieht in diesem Strukturbericht einige Forderungen der CDU heran, die mehr Kompetenz von Bundesregierung im Bildungsbereich behaupteten. (7)

- 1) Beschluß des 16. Bundesparteitages der CDU, 1968
"Auf dem Gebiet des Bildungswesens ist ein Bundesministerium zu errichten und dem Bund eine Rahmenkompetenz zu übertragen."
- 2) Berliner Programm der CDU, 1971, 2.Fassung

„Wir fordern, daß das Recht dem Bund eingeräumt wird, diejenigen Materien bundeseinheitlich zu regeln, bei denen das aus sachlichen Gründen geboten ist.“

3) Sozialausschuß der CDU

(a) Oldenburger Thesen 1969

„Alle Berufsbildungsverhältnisse müssen vom Berufsbildungsgesetz einheitlich geregelt werden... Die dazu notwendigen Staatsverträge oder auch Verfassungsänderungen sind anzustreben.“

5. Kritik der Länder nach der Veröffentlichung des Berichts

Die Bundesregierung hat den Strukturbericht am 22. Februar im Kabinett verabschiedet und am 24. offiziell veröffentlicht.⁽⁸⁾

Der Bericht entstand im Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft. Daß er mit den Ländern, den Hauptverantwortlichen für das Bildungswesen, nicht abgestimmt worden ist, haben die Ministerpräsidenten und die Kultusminister der Länder scharf kritisiert.⁽⁹⁾

Die Regierungschefs der Länder, vor allem Berlins Regierender Bürgermeister Dietrich Stobbe und der baden-württembergische Ministerpräsident Hans Filbinger übten Kritik an der Bundesregierung, daß sie ihren Mängelbericht beschlossen habe, ohne die Stellungnahme der Länder abzuwarten. Die Länder hätten mehrfach ihre Mitarbeit an diesem Bericht angeboten, die aber abgelehnt worden sei.⁽¹⁰⁾

Von Seiten der SPD/FDP-regierten Länder ist der Bericht begrüßt worden, aber der rheinland-pfälzische Ministerpräsident Bernhard Vogel hat dagegen deutlich gemacht, daß dieser Bericht nie Grundlage für eine Einigung auf gemeinsame Vorstellungen sein könne.

Die Stellungnahme der FDP sind unterschiedlich. Die FDP—

Vorsitzende Hans—Dietrich Genscher hatte sich bereits Ende Januar nachdrücklich dafür ausgesprochen, den „Bildungswirrwarr“ in der Bundesrepublik durch eine stärkere Bundeskompetenz zu beseitigen.

Die Selbstkoordinierung der Länder in der Bildungspolitik reiche nicht aus. Auch die bildungspolitische Sprecherin der FDP—

Bundestagsfraktion, Helga Schuchardt, begrüßte den Strukturbericht.

Die bayerische FDP hat sich demgegenüber nachdrücklich dagegen gewandt, dem Bund von neuem Zuständigkeiten der Länder zu übertragen. Auch Bayerns SPD—Landesvorsitzender Helmut

Rothermund kündigte entschieden Widerstand gegen eine "totale Aushöhlung" der Länderkompetenzen im Bildungsbereich an. Der Deutsche Philologenverband hat auch Kritik an der Bundesregierung geübt. Der Verband betonte, eine Einheit im Bildungswesen könne nur auf der freien Entscheidung der Bundesländer beruhen, die ein vielgestaltiges kulturelles Erbe zu wahren hätten. Eine einheitliche Entwicklung im Bildungswesen könne für die Zukunft nur durch einen Abbau der Polarisierung und die Wiederherstellung eines "vernünftigen Konsenses" zwischen den Parteien gesichert werden.

6. Sondervotum der Länder BW. und Bay.

Wie ich oben geschrieben habe, vereinbarte der Bund mit den Ländern ein weiteres Gespräch für den 12. Mai. An diesem Tag wurde dieses Gespräch realisiert. Und dabei haben die Regierungschefs der Länder Baden—Württemberg und Bayern zur Besprechung ein Sondervotum abgegeben. Die wichtigen Punkten ihrer Behauptung sind :

- 1) Einheit im Bildungswesen kann nur gewährleistet werden durch Sicherung eines Grundkonsenses in Bildung und Erziehung. Dazu gehört vor allem ein grundlegenden Wertentscheidungen unserer Verfassungsordnung, und darf nicht als organisatorische Vereinheitlichung mißverstanden werden.
- 2) Die Gesetzgebungszuständigkeiten haben sich zu Lasten der Länder verlagert. Die Entwicklung ist soweit fortgeschritten, daß die in Artikel 79 Abs. 3 GG gezogene Grenze bereits erreicht ist. (11)

7. Stellungnahme der CDU/CSU Bundestagsfraktion

Im März äußerte die Bundestagsfraktion, vor allem Anton Pfeifer und Volker Rühle, eine Stellungnahme zum Strukturbericht. (12) CDU/CSU bedauerte, daß die Bundesregierung das Angebot der Länder abschlagen habe, eine gemeinsame Bestandsaufnahme über das Bildungswesen unter der besonderen Berücksichtigung seiner föderativen Struktur zu machen. CDU/CSU kritisierte die Bundesregierung in folgenden Punkten :

- Die Bundesregierung orientierte Bildungspolitik nicht in erster Linie an den Bedürfnissen der jungen Menschen. Sie wollte nicht Bewährtes erhalten und durch Reformen ergänzen.
- Sie übersieht die naheliegenden Probleme, z.B. in der individuellen Ausbildungsförderung.
- Sie nimmt die sich ständig verschlechternden Zukunftschancen der jungen Generation hin.

Nach Ansicht der CDU/CSU bringt der Streit um den Kulturföderalismus den Jugendlichen nichts, denn ihnen nehme niemand die Sorge um ihre Zukunftschancen ab. Ohne grundsätzliche neue Weichenstellung in der Bildungspolitik der Bundesregierung, würde mehr Kompetenzen nur zuneuer, noch härterer Konfrontation mit Eltern und Lehrenden führen.

8. Ergänzung und Schlußfolgerung der Bundesregierung

Am 21. Juni befaßte sich das Bundeskabinett mit dem Bericht. Als Ergebnis der Sitzung wurde ein Papier "Ergänzung und Schlußfolgerung der Bundesregierung" vorgelegt. Dabei wurde die Stellungnahme der Kultusminister zur Kenntnis genommen. Schon am 21. April 1978 haben die Kultusminister der elf Länder der Bundesregierung eine "einmütige Stellungnahme" zum Mängelbericht vorgelegt.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, Jürgen Schmude, hat nach der Kabinettsitzung gesprochen; die Kultusminister hätten selbst zugegeben, daß ein größeres Maß an Einheitlichkeit im Bildungswesen angestrebt werden müsse. In der verfassungspolitischen Grundfrage allerdings gingen die Meinungen auseinander: wer nämlich die einheitliche Entscheidung im Bildungswesen zu treffen habe, — die Landesregierungen, ein Gremium der Landesregierungen wie die Kultusministerkonferenz oder der Deutsche Bundestag.

Nach Aussage von Schmude sei noch zu prüfen, "ob eine Rahmenkompetenz des Bundes ausreicht, oder ob es einer Vollkompetenz bedarf." (13) Die Bundesregierung erklärt in diesen Schlußfolgerungen den Charakter des Strukturbericht wie folgt:

"Mit diesen Vorschlägen für eine Neuordnung der Aufgabenverteilung im Bildungswesen will die

Bundesregierung den nach der Verfassung für eine Grundgesetzänderung zuständigen Organen, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat, eine Grundlage für die parlamentarische Debatte und für künftige Entscheidungen geben." (14)

Durch diesen Ausdruck können wir deutlich erkennen, daß die Bundesregierung durch die Grundgesetzänderung mehr Kompetenzen im Bildungsbereich erhalten wollte. (15)

9. Debatte über den Strukturbericht im Bundesrat

Im Bundesrat wurde am 20. 10. der Bericht der Bundesregierung diskutiert. Und der Bundesrat hat schließlich einen gemeinsamen Antrag verabschiedet. Aber Bedeutung und Struktur der föderativen Ordnung wurden betont. Jede Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes, wie sie das Ziel des Mängelberichts gewesen war, wurde vom Bundesrat abgelehnt. Es wurde darauf hingewiesen, daß die Bundesländer in Verantwortung gegenüber dem Bürger, der gewachsenen Kulturtradition und dem kooperativen Föderalismus in ihrer eigenen Zuständigkeit das deutsche Bildungswesen in einem Maße vereinheitlicht hätten.

Die Unzulänglichkeit, daß es Bereiche gebe, die noch nicht hinlänglich geregelt seien, beruhe auf der Tatsache, daß der bildungspolitische Konsens zwischen den Parteien und in der Bevölkerung in den letzten Jahren geringer geworden sei.

Der bayerische Ministerpräsident Alfons Goppel übte an diesem Bericht scharfe Kritik. Er wies darauf hin, daß durch Zentralisierung der Zuständigkeiten in Bonn nie Probleme gelöst worden wären. Er nannte den Bericht dilettantisch und verfassungswidrig.

Der baden—württembergische Wissenschaftsminister Engler sagte, Einheitlichkeit sei kein Wert an sich.

Der Bundesminister für Bildung und Wissenschaft Schmude verteidigte den Bericht der Bundesregierung. Mit diesem Bericht solle der Föderalismus nicht tangiert werden, sondern solle ein Mindestmaß an Einheitlichkeit hergestellt werden. Es gehe allein um eine Verbesserung der Freizügigkeit, mehr Einheitlichkeit und mehr Chancengleichheit. Gleichzeitig bat Schmude um Verständnis, daß die Länder bei der Erstellung des Berichts nicht unmittelbar

beteiligt worden seien.

Der Präsident der Kultusministerkonferenz (KMK), Walter Braun, warf der Bundesregierung vor, es gehe ihr nicht darum, die Leistungsfähigkeit unseres Bildungswesens zu steigern, sondern einzig und allein um die Macht, das Bildungswesen nach ihrem Willen und ihren Vorstellungen zu gestalten. Ein Konsens zwischen verschiedenen politischen Gruppierungen sei wichtiger.

Eine Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen verlagere die grundsätzlichen Auseinandersetzungen nur auf eine andere Ebene. Der Wunsch vieler Eltern und Lehrer, an der Gestaltung des Unterrichts und der Bildungsinhalte und Ziele in den einzelnen Schulen mitzuwirken, aber auch die Notwendigkeit, das Bildungswesen in konkreten Modellversuchen den Herausforderungen der gesellschaftlichen und technischen Entwicklung anzupassen, stehe im Gegensatz zu einer Forderung nach möglichst vollkommener Einheitlichkeit. (16)

Auf diese Weise wurden die im Strukturbericht der Bundesregierung erhobenen Vorwürfe an die Adresse der Länder vom Bundesrat nach harten Verhandlungen nicht akzeptiert. Es heißt in dem auf der Grundlage eines Kompromißvorschlages des saarländischen Ministerpräsidenten Roeder mit 10 : 1 (außer Berlin) angenommenen Bundesratsbeschluß, dem sozial-liberal regierte Länder ebenso zustimmten wie die unionsregierten : "Diese Unzulänglichkeit(—Mängel)(17) ist nicht in der föderativen Struktur begründet. Sie beruht vielmehr auf der Tatsache, daß der bildungspolitische Konsens zwischen den Parteien und in der Bevölkerung in den letzten Jahren geringer geworden ist." Jede Kompetenzverlagerung zugunsten des Bundes, wie sie das Ziel des Mängelberichts gewesen war, wurde mithin vom Bundesrat abgelehnt. (18)

10. Debatte über den Strukturbericht im Bundestag

17
1

Der Bundestag debattierte am 30. November über den Bericht sowie die Ergänzung und die Schlußfolgerung dazu.

Der Abgeordnete Volker Rühle (CDU/CSU) führte wie folgt aus.

Dieser Bericht gehe von einer Überbetonung organisatorischer Reformmaßnahmen aus, die den Vorrang vor inhaltlichen, vor

pädagogischen Erfordernissen haben sollen. Diese Debatte werde aus folgenden Gründen geführt ;

- 1) Die Bundesregierung möchte von den eigenen Versäumnissen ablenken und den Ländern den schwarzen Peter zuschieben.
- 2) Die starke ideologische Komponente der Bildungspolitik von SPD und FDP ist bis heute von der logischen Ergänzung eines Zentralismus—Denkens geprägt.
- 3) Ein weiteres Motiv liegt sicherlich in der Bildungspolitik der FDP.

Das föderative Prinzip bedeute positiv im Bildungsbereich eine größere Nähe zur schulischen Wirklichkeit, zu den Schulträgern, den Lehrern, den Eltern, Schülern und damit eine breitere Informations— und Vertrauensbasis für schulpolitische Entscheidungen. Außerdem begünstige das föderative Prinzip den Wettbewerb durch Kontrast— und Alternativpolitik auf allen Entscheidungsebenen.

Ein einheitlicher Rahmen müsse in eigener Verantwortung der Länder in gemeinsamer Arbeit immer wieder neu erarbeitet werden. Dazu bedürfe es nicht des Büttels der Bundeskompetenz.

Auch Kultusminister der Länder beteiligten sich an der Debatte. Der bayerische Kultusminister Hans Maier (CSU) unterstrich in seinem Beitrag die Vorteile der dezentralen Bildungspolitik.

Für die Vereinheitlichung, für den notwendigen Konsens, müsse es eine Geschäftsgrundlage geben. Aber sie bestehe in der Verfassung, im Grundgesetz, und im Hamburger Abkommen der Ministerpräsidenten der Länder. 90% der Unterschiede seien durch Ausbruchsversuche eingetreten. die nicht durch gemeinsame Absprachen und Abkommen gedeckt waren. Der Föderalismus könne hierfür nicht schuldig gesprochen werden. Er habe mit dieser Sache gar nichts zu tun. (19)

11. Schlußbemerkung

Wie wir in diesem kurzen Aufsatz gesehen haben, herrscht in der Bildungspolitik der Bundesrepublik ein stark föderalistischer Charakter, und das ist für uns Japaner ziemlich schwer zu verstehen. Im Jahr 1969 entstand die SPD\FDP Regierung, und danach strebte diese Regierung die Vereinheitlichung des Bildungswesens, die einheitliche Bildungspolitik nämlich mehr Kompetenzen der

Bundesregierung im Bereich der Bildungspolitik. "Vereinheitlichung und Demokratisierung" — diese zwei waren seit langem die wichtigsten Punkte der Bildungspolitik der SPD. Der Bericht der Bundesregierung, der kurz "Mängelbericht" genannt wird, erstrebt die Verwirklichung dieser "Vereinheitlichung und Demokratisierung" im Bildungsbereich, und damit Chncengleichheit, Freizügigkeit — bundeseinheitliche Lebensbedingungen.

Ich habe bisher zwei Aufsätze veröffentlicht, die die Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bildnngsbereich betreffen.(20) Diese Aufsätze sind allerdings auf Japanisch geschrieben worden. Diesmal habe ich in diesem Aufsatz hauptsächlich über den Bericht der Bundesregierung, der im Jahre 1978 herausgegeben wurde, und die Reaktionen auf diesen Bericht behandelt.

Im allgemeinen kann man sagen, daß die konservativen Parteien, nämlich CDU und CSU für die föderalistische Bildungspolitik, und daß SPD für die bundeseinheitliche Bildungspolitik ist. Aber wie wir schon gesehen haben, gibt es einige in SPD, vor allem auf Länderebene, die die föderalistische Struktur des Bildungswesens verteidigen und auch CDU forderte einmal mehr Bundeskompetenzen im Bildungsberich. Daher ist die Situation etwas kompliziert. Aber im großen und ganzen herrscht in Deutschland immer stark föderalistische Denkweise.

Diese Denkweise, die für Japaner schwer zu verstehen ist, stammt deutlich aus der Feudalzeit, in der Deutschland aus vielen kleinen Staaten bestand. Wenn z. B. ein Mann, der in Bayern wohnt, sagt : " Ich fühle mich als Bayer mehr als Deutscher.", können wir deutlich die geschichtliche föderalistische Denkweise der Deutschen erkennen. Als Japan den zweiten Weltkrieg verloren hat, wurde das Bildungswesen auf dem Vorschlag der U. S. A. ganz vereinheitlicht. Aber Deutschland (Westdeutschland) wollte damals das alte Bildungssystem nicht ändern, und schließlich führte es das traditionelle Bildungssystem fort. Daraus ergab sich, daß es heute in der Bundesrepublik noch drei Arten der Mittelschule gibt. Es kommt heute schon selten vor, daß in einem entwickelten Land mehrere Arten der Mittelschule existieren Aber die Deutschen sagen, durch verschiedenen Schularten können verschiedene Begabungen und Individualitäten besser gefördert werden. Man kann auch sagen, die föderalistische Struktur des deutschen Bildungswesens regt den Wettbewerb und die Konkurrenz der Länder an, und das trägt dazu

bei, daß das Bildungswesen in der Bundesrepublik weiterentwickelt. Wie ich schon geschrieben habe, hat die SPD / FDP — Regierung im Jahre 1982 geendet. Dadurch kann man heute nie sehen, daß der Bund mehr Kompetenzen im Bildungsbereich erstrebt. Aber man muß sagen, die verschiedenen Probleme, die SPD aufgeworfen hat ——— Chancengleichheit, Frizügigkeit, Parlaments— und Gesetzesvorbehalt ——— bleiben noch nicht gelöst. Außerdem entstand neulich das Problem der Integration der EG Länder. Man muß die Zusammenhang zwischen den politischen Entscheidungen auf der Bundesebene und der internen föderalistischen Struktur im Bildungsbereich überdenken.

Anmerkungen

1. Informationen Bildung und Wissenschaft 11/84, 22. November 1984, hrsg. v. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, S. 183
2. Wilhelmi, Jutta : Rückzug in die Kleinstaaterei. In : betrifft : erziehung August-September 1984, SS. 8-9
3. "Mängelbericht" In : betrifft : erziehung Februar 1978, S. 10ff.
4. Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, hrsg. v. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 1978. S.113
5. "Mängelbericht der Bundesregierung" In : Bildung und Erziehung 2. 1978. S.185
6. Akademischer Dienst (akd) Nr. 7, 1978, S.67ff. (14. Februar)
7. Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, S.113
8. akd. Nr. 10, 1978, (7. März) S.106
9. Bildung und Erziehung, a. a. O., S. 184
10. akd. a. a. O., S. 107ff.
11. Schlußfolgerungen der Bundesregierung aus dem Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems, hrsg. v. Bundesminister für Bildung und Wissenschaft, 23. 6. 1978, SS. 10-11
12. akd. Nr. 12-13, 1978 (21. März), S. 129ff.
13. "Der Mängelbericht und sein langer Weg durch die Institutionen" In : Bildung und Erziehung, 4, 1978, S.388
14. Schlußfolgerungen der Bundesregierung, S. 7
15. "Ergänzung und Schlußfolgerungen zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems" (Beschuß der Bundesregierung vom 21. Juni 1978)

1. Die Bundesregierung hat am 22. Februar 1978 den

Bericht über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems beschlossen und am selben Tag dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat zugeleitet (BT—Drucksache 8/1551, BR—Drucksache 120/78). Im Zuleitungsschreiben hatte die Bundesregierung gebeten, eine Sachberatung im Deutschen Bundestag erst vorzusehen, nachdem eine von den Ländern am 17. Februar 1978 angekündigte Stellungnahme vorliegt, ein mit den Regierungschefs der Länder für den 12. Mai 1978 vereinbartes Gespräch über den Bericht geführt werden konnte und die Bundesregierung ihre Schlußfolgerungen beschlossen hat.

2. Die Ständige Konferenz der Kultusminister der Länder hat am 20./21. April 1978 einstimmig eine Stellungnahme zu dem Bericht der Bundesregierung verabschiedet (Anlage 3). Diese Stellungnahme haben die Regierungschefs der Länder mit dem als Anlage 1 beigefügten Beschluß am 11. Mai 1978 zustimmend zur Kenntnis genommen und am 12. Mai 1978 der Bundesregierung über mittelt. Am gleichen Tage fand ein erneutes Gespräch zwischen dem Bundeskanzler und den Regierungschefs der Länder statt.

Die Regierungschefs der Länder Baden—Württemberg und Bayern haben zu der Besprechung das als Anlage 2 beigefügte Sondervotum abgelegt.

3. Die Bundesregierung äußert sich im folgenden zur Stellungnahme der Länder (Teil I) und zieht die angekündigten Schlußfolgerungen (Teil II).
16. akd. Nr. 44, 1978 (31. Oktober), S. 497ff.
 17. Die Ministerpräsidenten im Bundesrat schlossen sich der Stellungnahme der Kultusminister der Länder an, die eingeräumt hatte, daß es im Bildungswesen einige Bereiche gebe, die nicht hinlänglich geregelt seien und schneller Regelung bedürften. (Stellungnahme der Kultusministerkonferenz zum Bericht der Bundesregierung über die strukturellen Probleme des föderativen Bildungssystems—Beschluß der 187. Plenarsitzung der Kultusministerkonferenz vom 20./21. April 1978)
 18. "Strukturbericht der Bundesregierung vom Bundesrat zurückgewiesen" In : Bildung und Erziehung 6, 1978, S. 575
 19. akd. Nr. 50, 1978 (12. Dezember), S. 569ff.

20. (a) "Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern im Bildungsbereich in der BRD" In : Bulletin of the Faculty of Education, The University of Tokyo, Vol. 22, 1982, SS. 271-281
- (b) "Bildungspolitik auf der Länderebene in der BRD" In : Bulletin of the Japan Educational Administration Society No. 11, 1985, SS. 267—283

(本学専任講師・教育学)